

SINERGI *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) DAN *INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION* (IOM) DALAM MENANGANI MASALAH PENGUNSI DI MAKASSAR



SKRIPSI

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

oleh:

**Andi NiniekParyati
E13112118**

**DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2016**

ABSTRAKSI

Andi Niniek Paryati, E 131 12 118, dengan judul “Sinergi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM) dalam menangani masalah pengungsi di Makassar” di bawah bimbingan **Muhammad Nasir Badu, Ph.D** selaku pembimbing I dan **Nur Isdah, S.IP, MA** selaku pembimbing II. Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui sinergi UNHCR dan IOM dalam menangani masalah pengungsi di Makassar serta tantangan yang dihadapi. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif analitik. Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer yang didapat dari hasil wawancara, sementara data sekunder diolah dari buku, jurnal, artikel, laporan tertulis, majalah, dan dokumen-dokumen lainnya yang dianalisis secara kualitatif dengan metode penulisan deduktif.

Hasil penelitian ini menunjukkan adanya sinergi antara UNHCR dan IOM dalam menangani pengungsi. Sinergi tersebut dapat dilihat dari intensifnya komunikasi, koordinasi, dan kerjasama yang dilakukan dengan cukup baik dan aktif. Disamping itu kedua lembaga tersebut juga bersinergi dan melakukan kerja sama dengan lembaga imigrasi dan pemerintah kota Makassar. Namun dalam memberikan penanganan tentunya tidak terlepas dari banyaknya tantangan dan kendala yang dihadapi seperti masa penentuan status pengungsi yang membutuhkan waktu yang cukup lama, banyaknya rudenim yang tidak memenuhi standar, belum diratifikasinya Konvensi Internasional oleh Pemerintah Indonesia, dan banyaknya pengungsi yang menolak untuk dikembalikan ke Negara asal.

Kata Kunci: Sinergi, UNHCR, IOM, Pengungsi, Makassar

ABSTRACT

Andi Niniek Paryati, E13112118, with the title "The synergy of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM) in dealing with refugee problems in Makassar" under the guidance of **Muhammad Nasir Badu, Ph.D** as a mentor I and **Nur Isdah, S.IP, MA** as a mentor II , Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, University of Hasanuddin, Makassar.

This research aims to determine the synergy UNHCR and IOM in tackling the problem of refugees in Makassar as well as the challenges faced. the type of research used in this study using analytic descriptive research type. The type of data in this study are primary data obtained from interviews, while secondary data compiled from books, journals, articles, written reports, magazines, and other documents were analyzed qualitatively with the deductive method of writing.

The results of this study revealed a synergy between UNHCR and IOM in dealing with refugees. Synergies can be seen from the intensive communication, coordination, and cooperation, which performed quite well and active. Besides, the two institutions also work together and cooperate with government immigration agencies and the city of Makassar. But in giving treatment must not be separated from the many challenges and obstacles faced such a period of refugee status determination that takes quite a long time, many Rudenim that do not meet the standards, has not ratified the International Convention by the Government of Indonesia, and many refugees were refused to be returned to the State origin.

Keywords: Synergy, UNHCR, IOM, Refugees, Makassar

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Permasalahan pengungsi sampai saat ini masih menjadi persoalan hampir di berbagai negara di dunia. Fenomena ini terus berlanjut dengan beragam bentuk sampai pada abad ke-21 ini. Model pengungsi dengan berbagai latar belakang semakin banyak dijumpai. Munculnya pengungsi Internasional ini biasanya disebabkan oleh adanya bencana alam "*natural disaster*", peperangan atau konflik bersenjata.¹

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dan memiliki posisi geografis yang sangat unik dan strategis. Karena letaknya yang berada di persimpangan, Indonesia menjadi salah satu tempat favorit bagi para pencari suaka ataupun pengungsi internasional sebagai tempat singgah dengan Negara tujuan Australia untuk mencari perlindungan atau suaka.

Peristiwa masuknya warga negara asing ke wilayah territorial Indonesia terjadi karena Indonesia memiliki pelabuhan kapal laut serta berbatasan dengan negara lain. Kalimantan Barat berbatasan dengan Sabah Malaysia, Australia di bagian selatan, juga dengan Timor Leste di bagian timur. Terdapat 79 (tujuh puluh sembilan) pintu perbatasan legal yang terdapat di Indonesia di luar jalur-jalur resmi yang sudah

¹ Andi Ulfa Tiara Patunru," *Peranan United Nations High Commisioner For Refugees (UNHCR) Terhadap Pengungsi Korban Perang Saudara Di Suriah*,"Skripsi, Makassar, bagian hukum internasional Fakultas hukum Universitas hasanuddin, 2014

ditentukan. Dikenal dengan dua rute yaitu jalur barat dan jalur timur. Jalur barat melalui Medan, Jambi, Batam, dan Lampung sedangkan rute jalur timur melalui Bau-Bau Sulawesi tenggara.²

Alasan para pengungsi pergi meninggalkan Negara asalnya sendiri adalah rata-rata dikarenakan alasan keamanan dan kondisi negaranya yang sedang dalam keadaan perang atau sedang terjadi konflik bersenjata di negara mereka. Perang menyebabkan adanya *exodus* besar-besaran sehingga suatu penduduk melintasi wilayah suatu negara tertentu.³ Para pengungsi kemudian mencari suaka ke beberapa negara maju karena negaranya tidak lagi mampu memberikan penghidupan yang layak. Sulitnya mencari pekerjaan, lahan yang tidak mendukung sebagai mata pencaharian, serta alasan-alasan mendasar lainnya, menyebabkan para pengungsi ini merasa bahwa negaranya sudah tidak aman lagi ditempati sehingga membuat mereka lebih memilih untuk meninggalkan negara asalnya demi mendapatkan kehidupan yang lebih baik di negara lain yang dimana keamanannya terjamin.⁴

Pada tahun 1951 diadakanlah suatu konvensi internasional mengenai Status Pengungsi dan Protokol tahun 1967 yang berkaitan dengan status pengungsi. Ini merupakan bentuk kepedulian internasional, terutama di Eropa pada waktu itu, terhadap penyelesaian masalah pengungsi.

² Penanganan Imigran Ilegal asal Timur-Tengah di Indonesia yang dilakukan oleh International Organization for Migration, dalam <http://ejournal.uajy.ac.id/5027/1/0HK09836.pdf>, diakses pada tanggal 23 oktober 2015 pukul 15:45

³ Ibid, hlm 2

⁴ Ibid, hlm 4

Sampai saat ini Indonesia belum meratifikasi dan menjadi negara pihak yang ikut menandatangani konvensi mengenai status pengungsi tahun 1951 dan protokol tahun 1967, sehingga Indonesia tidak mempunyai kewajiban sama sekali untuk menerima pengungsi lintas batas, atau dengan kata lain Indonesia dapat menolak pengungsi lintas batas tanpa adanya konsekuensi yuridis. Namun masalah pengungsian ini telah diterima oleh Majelis PBB sebagai sebuah Resolusi.⁵

Dalam Resolusi tersebut terdapat seruan agar semua negara anggota PBB memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi dan mencari solusi permanen bagi masalah pengungsi. Sehingga seruan ini agar diterjemahkan bahwa bila ada yang mengaku pengungsi atau pencari suaka yang masuk ke wilayah Indonesia, maka resolusi tersebut dilaksanakan dengan bekerja sama memberitahukannya kepada UNHCR.

Karena Pemerintah Indonesia tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan penentuan status pengungsi atau yang biasa disebut dengan “*Refugee Status Determination*”(RSD), maka dalam hal penanganan bagi para pengungsi Indonesia menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Landasan hukum untuk penanganan pengungsi tersebut mengacu pada Pasal 1 ayat (9), Pasal 10, dan Pasal 13 yang mengatur mengenai orang asing. Untuk perlindungan hukum bagi pengungsi pemerintah Indonesia menggunakan ketentuan yang ada pada

⁵ Nasib Etnis Rohingya Di Indonesia, dalam <http://zriefmaronie.blogspot.co.id/2012/08/nasib-etnis-rohingya-di-indonesia.html> diakses pada 23 oktober pukul 13:40

Konvensi Pengungsi 1951 meliputi prinsip-prinsip tidak memulangkan (*non refoulment*), tidak mengusir (*non expulsion*), tidak membedakan (*non discrimination*), dan juga tidak melakukan tindak pidana bagi para pengungsi yang ada di Indonesia.⁶ Pengaturan permasalahan mengenai pengungsi ditetapkan oleh UNHCR sebagai Badan PBB yang mengurus soal pengungsi sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan Statuta UNHCR Tahun 1950.

The United Nation High Commisioner for Refugees (UNHCR) atau badan PBB urusan pengungsi, adalah lembaga kemanusiaan non politik, yang dibentuk oleh Majelis Umum PBB No. 428 (V) pada Desember 1950 dan memulai operasinya pada 1 Januari 1951. Organisasi internasional ini bersifat *Universal* dan *Sui Generis* yang berarti organisasi ini memiliki karakteristik yang khusus mengenai pengungsi dan keberadaanya sebagai organisasi internasional yang tidak dibatasi oleh ruang dan waktu.⁷

Dalam perjalanannya, sebelumnya ada lembaga yang khusus menangani pengungsi bernama *IRO (The International Refugees Organization)* namun setelah beberapa kali mengalami masa fluktuasi akhirnya lembaga yang paling eksis adalah lembaga terakhir yang dibentuk dengan nama *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dan keberadaannya diakui sejak bulan Januari 1951. Awal

⁶ Yahya Sultoni, Setyo Widagdo S.H., M.Hum., Herman Suryokumoro S.H., M.S., "*Alasan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 Tentang Pengungsi Dan Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi Di Indonesia*", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hal. 4

⁷ Atik Krustiyati, 2010, *Penanganan Pengungsi Di Indonesia*, Penerbit Brilian Internasional, Surabaya, hlm. 73.

pembentukan *UNHCR* adalah untuk masa tiga tahun yaitu dari 1 Januari 1951 sampai dengan 31 Desember 1953. Tetapi karena lembaga ini dipandang punya kapabilitas dalam menangani pengungsi maka beberapa waktu berikutnya masa kerjanya diperpanjang.⁸

Dalam melaksanakan tugasnya, *UNHCR* berpedoman kepada mandat yang diberikan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan *Economic and Social Council (ECOSOC)*. Dalam Statuta *UNHCR* tahun 1951 menyebutkan tentang fungsi utama *UNHCR* adalah “*Providing international protection and seeking permanent solution to the problem of refugees by assisting governments to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation within the new national communities*”.⁹

United Nations High Commissioner for Refugees yang hal ini biasa disingkat dengan *UNHCR* mempunyai peran penting dalam memobilisasi dan mengkoordinir inisiatif pembagian tanggung jawab dan beban tersebut. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut *UNHCR* kemudian melakukan koordinasi, membuat penghubung dengan pemerintah-pemerintah, Badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa, LSM dan organisasi-organisasi antar pemerintah seperti IOM.

International Organization for Migration (IOM) adalah organisasi antar pemerintah utama di bidang migrasi. IOM berdedikasi untuk memajukan migrasi yang manusiawi dan teratur untuk kepentingan bersama, dilaksanakan dengan

⁸ Andi Ulfa Tiara Patunru, *op.cit.*

⁹ *Ibid*,

meningkatkan pemahaman mengenai masalah-masalah migrasi, membantu pemerintah dalam menjawab tantangan migrasi, mendorong pembangunan sosial dan ekonomi melalui migrasi, dan menjunjung tinggi martabat dan kesejahteraan migran, termasuk keluarga dan komunitasnya. IOM bekerja dalam empat area luas manajemen migrasi, yaitu: migrasi dan pembangunan, pemfasilitasan migrasi, pengaturan migrasi dan penanganan migrasi paksa, situasi darurat dan paska krisis. Kegiatan lintas sektor IOM antara lain memajukan hukum migrasi internasional, debat dan acuan kebijakan, perlindungan hak-hak migran, migrasi dan kesehatan, dan dimensi jender dalam migrasi.¹⁰

Hubungan IOM dengan pemerintah Indonesia sudah dimulai sejak tahun 1999, ketika Indonesia resmi menjadi negara pengamat dalam dewan IOM. Sebuah Perjanjian kerjasama yang ditandatangani pada tahun 2000 mengakui Hubungan yang sangat bermanfaat antara Pemerintah dan IOM dalam meningkatkan penanganan migrasi. Membantu pemerintah menangani permasalahan yang terkait dengan migrasi merupakan salah satu misi inti dari IOM. Bekerjasama dengan pemerintah nasional dan setempat, disamping dengan masyarakat internasional, dan sebuah jaringan luas organisasi swadaya, IOM Indonesia membantu Pemerintah Indonesia mengembangkan dan melaksanakan kebijakan, Peraturan Perundang-undangan dan mekanisme administratif migrasi dengan memberikan bantuan teknis dan pelatihan kepada para pejabat migrasi dan membantu para migrasi yang membutuhkannya.

¹⁰ Penanganan Pemerintah Indonesia Terhadap Pengungsi Rohingya, dalam <https://www.scribd.com/doc/37632614/17/IOM> diakses pada tanggal 23 oktober pukul 14:10

Mengingat statusnya yang berada di luar Sistem PBB, IOM tidak memiliki kewenangan untuk menyusun instrumen hukum internasional yang berhubungan dengan migrasi. Namun, organisasi ini dapat memonitor perkembangan di bidang hukum migrasi secara dekat.

Berangkat dari adanya fakta bahwa sampai hari ini banyak pengungsi internasional yang menjadi perhatian dunia internasional khususnya di wilayah Makassar ini maka tentunya diperlukan suatu sinergi antara organisasi dan lembaga dalam menangani masalah pengungsi ini, maka penulis pun ingin mengangkat penelitian mengenai: *SINERGI UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) DAN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS FOR MIGRATION (IOM) DALAM MENANGANI MASALAH PENGUNGI DI MAKASSAR.*

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Batasan masalah yang akan dikaji pada penelitian ini terdiri dari tiga hal, yakni:

1. Perlindungan pengungsi dibatasi pada pengungsi yang hanya berada di wilayah Kota Makassar.
2. Data penelitian tahun 2010-2015.
3. Objek kajian pada *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM).

Dari hal tersebut, penulis mencoba merumuskan batasan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian yaitu:

1. Bagaimana Sinergi *United Nations High Commisioner For Refugees* (UNHCR) dan *International Organizations For Migration* (IOM) dalam menangani masalah pengungsi di Makassar ?
2. Bagaimana tantangan *United Nations High Commisioner For Refugees* (UNHCR) dan *United Nations High Commisioner For Refugees* (IOM) dalam menangani masalah pengungsi di Makassar ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan Sinergi UNHCR dan IOM dalam menangani pengungsi di Makassar
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tantangan yang dihadapi UNHCR dan IOM dalam menangani masalah pengungsi di Makassar

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran dan informasi bagi para akademisi Ilmu Hubungan Internasional, yaitu dosen dan mahasiswa.
2. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya literatur dan menjadi referensi bagi masyarakat pada umumnya yang berniat meneliti tentang sinergi dan tantangan UNHCR dan IOM dalam menangani masalah pengungsi yang berada di Makassar.

D. Kerangka Konseptual

1. Organisasi Internasional

Organisasi internasional dapat didefinisikan sebagai: “ *Suatu struktur formal dan berkelanjutan yang dibentuk atas suatu kesepakatan antara anggota (pemerintah dan non pemerintah) dari dua atau lebih Negara berdaulat dengan tujuan mengejar kepentingan bersama para anggotanya*”. Daniel S. Cheever & H. Field Haviland Jr mendefinisikan Organisasi Internasional secara sederhana sebagai: “*Any cooperative arrangement instituted among state, usually by a basic agreement, to perform some mutually advantageous functions implemented through periodic meetings and staff activities*”.¹¹ Perkembangan pesat dalam bentuk serta pola kerjasama melalui organisasi internasional, telah makin menonjolkan peran organisasi internasional yang bukan hanya melibatkan Negara beserta pemerintah saja. Negara tetap merupakan aktor paling dominan didalam bentuk-bentuk kerjasama internasional, namun perlu diakui eksistensi organisasi-organisasi internasional non-pemerintah yang makin hari semakin banyak jumlahnya.

Dengan demikian, Organisasi Internasional, akan lebih lengkap dan menyeluruh jika didefinisikan sebagai “Pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara, dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan atau

¹¹ Peranan UNHCR dalam Menangani Pengungsi Etnis Rohingya di Indonesia, dalam <http://thesis.umy.ac.id/datapublik/t26456.pdf>, diakses pada tanggal 23 oktober 2015 pukul 14:20

diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antara sesama kelompok non-pemerintah pada Negara yang berbeda”.

Perkembangan organisasi internasional merupakan kebutuhan yang timbul dari pergaulan Internasional dimana dituntut untuk dapat mengatur permasalahan yang muncul darinya (pergaulan Internasional). Isu perdamaian semakin berkembang seiring meningkatnya permasalahan internasional. Maka semakin penting peran organisasi internasional yang bertindak sebagai pihak ketiga untuk membantu Negara dalam menyelesaikan konflik yang dialami. Menurut *Holsti* dalam buku *Administrasi dan Organisasi Internasional*: “*Pola interaksi hubungan internasional tidak dapat dipisahkan dengan segala bentuk interaksi yang berlangsung dalam pergaulan masyarakat internasional, baik oleh pelaku Negara-negara (state-actors), maupun oleh pelaku-pelaku bukan Negara (non-state actors)*.”¹²

Dari konsep diatas memaparkan aktor dalam Hubungan Internasional meliputi Negara-negara, organisasi non-pemerintah, serta individu. Pola hubungan internasional ialah suatu interaksi yang saling membutuhkan satu sama lain baik itu kerjasama, persaingan maupun pertentangan, dan bahwa yang paling diutamakan disini adalah suatu hubungan kerjasama dimana hubungan tersebut akan menghasilkan keuntungan terhadap semua pihak yang berkecimpung. Karen Mingst memberikan jabaran yang lebih luas lagi tentang fungsi Organisasi internasional. Ada beberapa fungsi yang bisa dijalankan oleh organisasi internasional baik ditingkat

¹² *Ibid*,

internasional, Negara, maupun individu.¹³ Namun disini akan lebih difokuskan untuk membahas fungsi di tingkat internasional.

Dalam tingkat internasional, Organisasi Internasional berperan/berfungsi dalam:

1. Memberikan kontribusi untuk terciptanya suasana kerjasama diantara Negara/aktor. Dengan adanya Organisasi internasional, diharapkan Negara dapat bersosialisasi secara regular sehingga dapat tercipta suatu kondisi yang dianjurkan oleh kaum fungsionalis.
2. Menyediakan informasi dan pengawasan. Fungsi ini sejalan dengan pemikiran tentang *Collective Good*, dimana Organisasi Internasional menyediakan informasi, hasil-hasil survey dan pengawasan.
3. Memberikan bantuan terhadap penyelesaian konflik dan pada korban konflik.
4. Mengkoordinir aktivitas internasional mengenai permasalahan bersama.
5. Menyediakan arena untuk bargaining bagi Negara-negara dalam menyelesaikan suatu masalah.

2. Konsep Pengungsi

Ada banyak definisi tentang pengungsi, dari yang paling sempit sampai yang paling luas. Apabila dilihat dari definisi secara harfiah atau bahasa, istilah pengungsi internasional adalah mereka yang lari dari suatu daerah, yang karena ruang lingkupnya internasional, maka mereka melarikan diri dari suatu negara untuk kemudian memasuki wilayah negara lainnya untuk mencari pengungsian. Adapun syaratnya mereka dikatakan sebagai pengungsi internasional secara harfiah adalah

¹³ *Ibid*,

mereka haruslah melewati batas wilayah suatu negara ke negara lainnya. Karena apabila mereka tidak melewati batas wilayah negaranya maka bisa dikatakan sebagai pengungsi lokal. Istilah ini tidak dibedakan alasan mereka pergi dari negaranya, apakah karena alasan perang, bencana alam, ataupun karena alasan ekonomi. Istilah ini menjadi berbeda apabila didefinisikan secara legal atau hukum.

Menurut konvensi PBB tentang pengungsi 1951 pengertian pengungsi adalah:

(setiap orang) yang mempunyai alasan ketakutan dianiaya dengan alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik, karena alasan ketakutan tersebut, mereka memilih untuk berada di luar negara kewarganegaraannya karena negara tidak dapat menjamin perlindungan atas mereka, sehingga mereka tidak memiliki kewarganegaraan dan berada di luar negara asalnya sebagai akibat dari peristiwa tersebut, timbul ketakutan dan tidak ingin kembali ke negara asalnya.

Yang dimaksud pengungsi diatas adalah orang-orang yang dipojokkan atau dikesampingkan karena alasan-alasan ras, kepercayaan, nasionalitas, maupun anggota dari suatu kelompok sosial atau politik, yang berada diluar negaranya dan tidak memiliki kekuatan untuk melawan dan pemerintah negaranya tidak mampu melindungi dirinya dari perlakuan-perlakuan tersebut. Namun tidak semua orang yang berada dalam keadaan tersebut dapat dikatakan sebagai pengungsi.¹⁴

Pengungsi adalah sekelompok manusia yang sangat rentan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi baik di negara asalnya maupun di negara dimana mereka mengungsi. Mereka adalah orang-orang yang sangat miskin dan tidak memiliki

¹⁴ Vera puspita ningsih, Upaya International Organization For Migration (IOM) dalam Menangani Masalah Imigran Gelap di Indonesia, dalam [http://ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2013/05/JURNAL%20\(05-16-13-0804-27\).pdf](http://ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2013/05/JURNAL%20(05-16-13-0804-27).pdf), diakses pada tanggal 10 november 2015 pukul 14:25

dokumen perjalanan. Kepergian mereka ke tempat atau ke negara lain bukan atas keinginan diri pribadi tetapi karena terpaksa karena tidak adanya jaminan keselamatan dari negara domisili dan mereka tidak ingin mendapatkan jaminan itu, sehingga timbullah pelanggaran terhadap hak asasi pengungsi yang tidak dapat dihindari.

Dalam permasalahan pengungsian memang perlu dilakukan perlakuan khusus sebab pengungsi atau mencari suaka tidak akan mungkin memiliki dokumen lengkap. Pengungsi dalam kriteria *refugee* meninggalkan negaranya dalam keadaan terpaksa sehingga wajar tidak memiliki dokumen perjalanan yang lengkap.

E. Metode Penelitian

1. Tipe penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe deskriptif-analitik. Metode deskriptif digunakan untuk menggambarkan Sinergi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM) dalam menangani masalah pengungsi di Makassar dan tantangan yang dihadapi UNHCR dan IOM. Kemudian, dari hasil uraian tersebut akan dilanjutkan dengan analisis untuk menarik kesimpulan yang bersifat analitik.

2. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini menggunakan studi pustaka (*library research*,) yaitu dengan mengumpulkan data dari literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas. Literatur ini berupa buku-buku, jurnal, majalah, surat kabar, dan pencarian informasi melalui internet.

Adapun tempat penelitian yang akan dikunjungi yaitu:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin
- b. Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
- c. Perpustakaan HIMAHIFisip Unhas

Selain itu, penulis juga akan melakukan wawancara terhadap staff di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar, perwakilan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) di Makassar, perwakilan *International Organization for Migration* (IOM) di Makassar.

3. Jenis data

Jenis data yang penulis gunakan adalah data primer dan sekunder.

- a. Data primer merupakan data yang diperoleh melalui wawancara.
- b. Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui studi literatur.

Seperti buku, jurnal, artikel, laporan tertulis, majalah, dan dokumen dokumen lainnya yang berkaitan dengan rumusan masalah yang akan diteliti, yakni Sinergi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM) dalam menangani pengungsi di Makassar dan tantangan yang dihadapi UNHCR dan IOM dalam memberikan penanganan terhadap pengungsi di Makassar.

4. Teknik analisis data

Teknik analisis data yang digunakan oleh penulis dalam menganalisis data hasil penelitian adalah teknik analisis kualitatif. Dalam penelitian ini akan memaparkan dan menjelaskan bagaimana Sinergi dan tantangan yang dihadapi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for*

Migration (IOM) dalam menangani masalah pengungsi di Makassar kemudian menarik kesimpulan dari data-data yang berhasil dikumpulkan.

5. Metode Penulisan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pola deduktif yakni dengan menggambarkan permasalahan yang diteliti secara umum, kemudian menarik kesimpulan secara khusus.

BAB III

Pengungsi dan Organisasi yang Menangani Pengungsi

A. Organisasi UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) adalah salah satu *specialized agency* dari PBB yang merupakan organisasi internasional yang bersifat *Universal* dan *Sui Generis*. Bersifat *Universal* dan *Sui Generis* berarti organisasi ini memiliki karakteristik yang khusus mengenai pengungsi dan keberadaanya sebagai organisasi internasional tidak dibatasi oleh ruang dan waktu.¹⁵

Komisi Tinggi PBB untuk urusan pengungsi ini bermarkas di Jenewa, Swiss. Badan ini didirikan pada tanggal 14 Desember 1950 oleh Majelis Umum PBB dan mulai bekerja satu tahun kemudian, tepatnya tanggal 1 Januari 1951. Organisasi ini bertujuan untuk melindungi dan memberikan bantuan kepada pengungsi berdasarkan permintaan sebuah pemerintahan atau PBB untuk kemudian mendampingi para pengungsi tersebut dalam proses pemindahan tempat menetap mereka ke tempat yang baru.¹⁶

Badan ini bertujuan untuk melindungi hak-hak pengungsi dan mengkoordinasikan langkah-langkah internasional untuk melindungi pengungsi dan bekerja sama dengan pemerintah-pemerintah di dunia untuk mencari solusi jangka panjang atas masalah-masalah yang dihadapi para pengungsi.

Selama lima dekade ini, *UNHCR* memiliki lebih dari 5000 staf yang bertugas di lebih dari 120 Negara. Sekarang ini *UNHCR* tengah menangani lebih dari 20.000.000

¹⁵ Andi Ulfa Tiara Patunru, Loc.cit.

¹⁶ *ibid*

pengungsi. *UNHCR* diberikan kewenangan untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi serta berusaha memberikan solusi atas beragam permasalahan yang dihadapi oleh para pengungsi. Lembaga ini secara periodik memberikan laporan hasil kerjanya dihadapan sidang Majelis Umum PBB.

Adapun Fungsi UNCHR ialah sebagai berikut :

1. Memberikan perlindungan internasional pada individu maupun kelompok yang merasa ketakutan atau terancam bahkan tersingkirkan di suatu negara asalnya.
2. Memberikan solusi jangka panjang seperti pemulangan pengungsi secara sukarela bila individu atau kelompok bersangkutan sudah merasa aman.
3. Melakukan integrasi lokal.
4. Penempatan di negara ketiga. Artinya UNHCR sebagai fasilitator pengungsi tersebut, untuk mendapatkan negara yang bersedia menerima mereka sesuai dengan perundang-undangan di setiap negara.
5. Memperkenalkan hukum pengungsi internasional sehingga masyarakat dunia juga menyadari bahwa pengungsi pun memiliki hukum yang melindunginya, yaitu Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi dan Protokol 1967.

Dalam melaksanakan fungsinya *UNHCR* berupaya memudahkan pemulangan (*repatriasi*) secara sukarela para pengungsi dan reintegrasi ke dalam negara asal mereka atau jika hal itu tidak memungkinkan, membantu mempermudah integrasi mereka di negara pemberi suaka atau di negara tempat mereka dimukimkan kembali (*resettlement*). Sambil berupaya menemukan solusi, *UNHCR* bila perlu juga memberikan bantuan material untuk jangka pendek. Kecuali dalam situasi khusus,

kegiatan pemberian bantuan material *UNHCR* dilaksanakan melalui otoritas lokal atau nasional negara yang bersangkutan, badan PBB yang lain, Lembaga Swadaya Masyarakat (*LSM*), atau badan teknis swasta lainnya. Kedua aspek mandat *UNHCR* diatas terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan. Upaya mendapatkan pemecahan masalah yang permanen menjadi tujuan pokok perlindungan internasional.¹⁷ Dalam solusi permanen, paling tidak terdapat tiga solusi yang diberikan yaitu:

- Dikembalikan ke negara asli

Misalnya pengungsi dari Myanmar, Afghanistan, Iran, Irak dikembalikan ke negara asal mereka. Bantuan dalam repatriasi sukarela tergantung pada fungsi perlindungan dan bantuan materi *UNHCR*. Materi perlindungan ini berisi keyakinan bahwa repatriasi adalah bersifat sukarela. Materi bantuan berisi pertolongan bagi pengungsi, kapan saja, untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang praktis dialami pada saat kembali dan pada saat kedatanganya di negara asal.

- Dimukimkan di negara pemberi suaka pertama.

Tujuan integrasi di negara pemberi suaka adalah untuk membantu pengungsi agar mereka menjadi mandiri di negara suaka pertama. Hal ini dilakukan dengan berbagai cara, misalnya dengan memberikan mereka kemahiran dan membantu mereka mendapatkan keterampilan melalui sekolah-sekolah keterampilan atau pekerjaan berdagang.

¹⁷ Andi Ulfa Tiara Patunru, Loc.cit

- Dimukimkan di negara ketiga

Penerapan solusi ini dapat kita lihat contohnya pada para pengungsi yang datang dari negara-negara di Asia Tenggara dimukimkan di negara lain terutama di Australia, Eropa dan Amerika Utara. Bantuan *UNHCR* di lapangan adalah mengupayakan pemukiman ke negara ke tiga melalui kerjasama dengan pemerintah negara-negara pemukim dengan Organisasi Migrasi Internasional (IOM) dan badan-badan sukarela yang menaruh perhatian pada pemukiman pengungsi ke negara ketiga.

Adapun pengungsi yang berada di bawah naungan atau tanggung jawab UNHCR ialah mereka yang :

- a. Berada di luar negara asalnya. Karena bila masih berada di dalam negara asalnya, ia masih terikat hukum atau menjadi otoritas Negara itu. Mengingat setiap negara memiliki kedaulatan tersendiri.
- b. Memiliki ketakutan mendasar atau beralasan di negara asalnya.
- c. Dianiaya bukan hanya dari segi fisik namun juga psikologis, seperti agama, ras, kebangsaan, kelompok sosial, bahkan pendapat politik.
- d. Negara tidak dapat dan atau tidak mau memberikan perlindungan hukum, misalnya karena tidak tercatat sebagai warga negaranya secara sah.
- c. Termasuk dalam golongan rentan yaitu anak tanpa pendamping, wanita korban tindak kekerasan, penderita cacat, serta manula.
- e. Tidak memiliki kewarganegaraan dengan berbagai latar belakang.

Demi menjalankan tugas-tugasnya secara efektif dalam menanggulangi masalah pengungsi oleh UNHCR maupun subyek hukum internasional lainnya, terdapat beberapa instrumen hukum yang mengatur tentang pengungsi yaitu:

Konvensi Tahun 1951 Tentang Status Pengungsi (*The 1951 Convention Relating Status of Refugees*) dan Protokol tahun 1967 Tentang Status Pengungsi (*Protocol Relating to the Status of Refugees 1967*). Konvensi Tentang Status Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 tersebut mengandung tiga ketentuan yaitu;

- a) Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan definisi siapa saja yang tidak termasuk dalam pengertian pengungsi,
- b) Ketentuan yang mengatur tentang status hukum pengungsi termasuk hak-hak dan kewajiban-kewajiban pengungsi di negara dimana mereka menetap.
- c) Ketentuan lain yang berkaitan dengan penerapan instrumen pengungsi baik dari sudut prosedur administratif maupun diplomatik.

UNHCR beroperasi di Indonesia dengan persetujuan dari Pemerintah Republik Indonesia. Tugas utama *UNHCR* adalah mengadakan perjanjian dengan pemerintah negara penerima untuk menyediakan pemukiman yang cocok dan layak bagi para pengungsi. *UNHCR* juga mendorong pemerintahan negara-negara tersebut untuk melonggarkan kriteria penerimaan pengungsi dan menetapkan prosedur keimigrasian khusus bagi para pengungsi.

Direktur Jendral Keimigrasian Indonesia mengeluarkan Instruksi pada tahun 2010 (No:IMI-1489.UM.08.05) yang menyatakan bahwa orang-orang yang mencari suaka atau status pengungsi harus dirujuk kepada UNHCR untuk mengikuti proses penentuan status sebagai pengungsi dan bahwa “status dan kehadiran orang asing

yang memegang *Attestation Letters* atau kartu identitas yang dikeluarkan oleh UNHCR sebagai Pencari Suaka, Pengungsi atau orang yang dilayani oleh UNHCR, harus dihormati”. Orang-orang yang tak memiliki dokumen-dokumen tersebut akan terancam untuk dimasukkan ke dalam Rumah Detensi Imigrasi, terkena denda, atau dideportasi.

Walaupun UNHCR beroperasi di Indonesia dengan izin dari pemerintah Indonesia, kapasitasnya sangat terbatas dikarenakan meningkatnya jumlah Pencari Suaka yang mencari bantuan di Indonesia. UNHCR memiliki 60 staff di Indonesia.

Para Pencari Suaka yang telah terdaftar dapat mengajukan Pengakuan Status sebagai Pengungsi yang dinilai oleh UNHCR melalui proses yang disebut prosedur Penentuan Status sebagai Pengungsi (*Refugee Status Determination/RSD*). Para Pencari Suaka diwawancarai oleh petugas RSD yang dibantu oleh seorang penerjemah berkaitan dengan pengajuan mereka untuk mendapatkan perlindungan. Ketika pengajuan untuk mendapatkan perlindungan ditolak, prosedur RSD masih memberikan satu kesempatan lagi untuk mengajukan banding atas keputusan negatif itu.

Negara-negara anggota mengakui bahwa tugas badan ini bersifat non politis. Tugas yang berupa tanggung jawab sosial dan bersifat kemanusiaan itu dibebankan kepada *UNHCR* agar dapat dilaksanakan dalam kerangka hukum yang disetujui oleh semua negara, yaitu hukum internasional untuk pengungsi, dan pedoman (atau perundang-undangan nasional) yang dirancang oleh negara-negara itu untuk membantu *UNHCR* mengidentifikasi apa yang harus mereka lakukan untuk melindungi dan membantu pengungsi.

Untuk melaksanakan fungsinya dengan baik sesuai dengan Resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V), diminta kepada negara-negara di dunia untuk bekerjasama dengan *UNHCR*, kerjasama tersebut telah disebutkan dalam beberapa poin penting, sebagai berikut:

- Menjadi peserta setiap konvensi internasional untuk melindungi pengungsi serta mengimplementasikan konvensi tersebut;
- Membuat perjanjian-perjanjian khusus dengan *UNHCR* untuk melaksanakan langkah-langkah yang dapat memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan;
- Tidak mengesampingkan pengungsi yang dalam kategori paling (miskin);
- Membantu *UNHCR* dalam upaya mempromosikan repatriasi sukarela;
- Mempromosikan pembaruan, terutama dengan memberikan fasilitas naturalisasi;
- Memberikan dokumen perjalanan dan dokumen lainnya yang memungkinkan pemukiman kembali para pengungsi;
- Mengizinkan pengungsi untuk mentransfer aset mereka terutama untuk keperluan pemukiman kembali; dan
- Memberi informasi kepada *UNHCR* berkaitan dengan jumlah dan kondisi pengungsi dan hukum serta aturan yang berkaitan dengan pengungsi.

Kewenangan *UNHCR* untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi sebagaimana tersebut di atas segera berhenti jika;

- Yang bersangkutan secara sukarela telah memanfaatkan kembali perlindungan yang diberikan oleh negara asalnya; atau

- Yang bersangkutan telah kehilangan kewarganegaraanya, dan dia secara sukarela telah memperolehnya kembali; atau
- Dia menikmati perlindungan dari negara barunya itu; atau
- Dia telah kembali ke negara asalnya; atau
- Dia tidak lagi dapat dianggap sebagai pengungsi karena keadaan yang membuatnya diterima sebagai pengungsi telah berakhir. Jadi alasan yang bersifat ekonomi belaka untuk menjadi pengungsi tidak dapat diterima sebagai kompetensi *UNHCR*; atau
- Dia tidak punya kewarganegaraan tetapi keadaan yang membuat dia kehilangan kewarganegaraan telah berakhir.

Selain perlindungan internasional, *UNHCR* juga diberikan kewenangan untuk:

- Mempromosikan pembuatan dan peratifikasian konvensi-konvensi internasional tentang perlindungan dan mengawasi aplikasinya serta mengusulkan amandemennya;
- Mempromosikan melalui perjanjian-perjanjian khusus dengan pemerintah setiap ketentuan yang diperkirakan dapat memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan;
- Membantu usaha-usaha pemerintah dan swasta untuk mempromosikan repatriasi sukarela atau pengasimilasian komunitas di negara baru;
- Mempromosikan penerimaan pengungsi, dengan tidak menyampingkan orang-orang yang benar-benar dalam keadaan yang sangat miskin;
- Mempercepat memperoleh izin bagi pengungsi untuk mentransfer aset mereka terutama untuk kebutuhan pemukiman kembali (*resettlement*);

- Memperoleh informasi dari pemerintah-pemerintah tentang jumlah dan keadaan pengungsi di wilayah mereka dan hukum serta peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengungsi;
- Menjalin hubungan dengan pemerintah-pemerintah dan organisasi-organisasi swasta untuk mengatasi pengungsi;
- Mengadakan hubungan baik dengan organisasi-organisasi swasta untuk mengatasi pengungsi;
- Memberikan fasilitas koordinasi terhadap usaha-usaha koordinasi swasta yang terkait dalam meningkatkan kesejahteraan pengungsi.

Untuk itu berbagai aktivitas perlindungan yang diberikan baik di lapangan maupun di markas besar *UNHCR*, seperti di sebutkan dalam *UNHCR's Protection Mandate* adalah: menjamin pemberian suaka, menaksir kebutuhan dan memonitor perlakuan terhadap pengungsi dan mencari suaka, bersama dengan negara tuan rumah menjamin keamanan fisik pengungsi, mengidentifikasi kelompok-kelompok pengungsi yang rentan dengan cara memastikan kebutuhan-kebutuhan mereka terhadap perlindungan-perlindungan tertentu dan memprioritaskan bantuan dengan jalan memastikan kesejahteraannya, menyokong sejumlah negara untuk memantapkan sistem registrasi dan dokumentasi, mempromosikan pengurangan orang yang tidak bernegara, berusaha aktif merevitalisasi rezim perlindungan dengan jalan menjalin kerjasama dengan *NGO (Non-Governmental Organizations)* dan organisasi internasional untuk meyakinkan dukungan yang luas bagi rezim ini, mempromosikan hukum pengungsi termasuk advokasi bagi penerimaan konvensi dan protokol-protokol pengungsi dan mengembangkan institusi nasional dan legislasinya,

melindungi orang-orang terlantar (IDPs), mengembangkan kapasitas perlindungan *UNHCR* itu sendiri, mempromosikan dan mengimplementasikan kebutuhan untuk pemukiman dan memproses kepatuhan untuk melaksanakan kewajiban untuk dimukimkan di negara ketiga.

Dalam melaksanakan sejumlah kegiatan sebagaimana tersebut di atas, *UNHCR* membutuhkan dana operasional yang tidak sedikit jumlahnya. Berkaitan dengan pendanaan ini, Pasal 20 *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* menyebutkan bahwa, “*The office of the High Commissioner shall be financed under the budget of the United Nations. Unless the General Assembly subsequently decide otherwise, no expenditure other than administrative expenditures relating to the functioning of the Office of the High Commissioner shall be borne on the budget of the United Nations and all other expenditures relating to the activities of the High Commissioner shall be financed by voluntary contributions*”. Di antara negara-negara donor terbesar bagi kegiatan *UNHCR* ini adalah Australia, Kanada, Amerika Serikat, Inggris dan Jepang.

B. Organisasi International Organization For Migration (IOM)

Perang dunia II memberikan dampak yang sangat signifikan terkait dengan masalah pengungsi, masalah mengenai para migran berkembang dengan sangat cepat. Sehingga atas prakarsa Belgia dan Amerika Serikat dalam konferensi migrasi internasional, dibentuklah *Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe* (PICMME) pada tahun 1951 yang tidak lama kemudian berubah nama menjadi *Intergovernmental Committee for European Migration* (ICEM). Dalam menjalankan tugasnya, ICEM tidak hanya mengurus para

migran saja, akan tetapi juga mengurus masalah pengungsi dan orang-orang yang diusir dari negaranya.¹⁸

Hal ini dibuktikan pada tahun 1950-an, ICEM menangani sebanyak 406.000 pengungsi, orang-orang yang terusir dari negaranya dan para migran yang kesulitan ekonomi dari Eropa ke negara lain. ICEM kemudian berubah nama menjadi *Intergovernmental Committee for Migration* (ICM) di tahun 1980 dan berganti nama lagi pada tanggal 14 November 1989 menjadi *International Organization for Migration* (IOM) berdasarkan amandemen dan ratifikasi konstitusi tahun 1953.

Tugas dan Fungsi *International Organization for Migration* (IOM)

Di dalam Konstitusi IOM pada artikel 1 tentang tujuan dan fungsi IOM, Tugas dan Fungsi organisasi ini adalah sebagai berikut :

- a. Menyusun perpindahan migran secara teratur bagi siapapun yang memiliki fasilitas yang tidak memadai atau bagi siapapun yang tidak mampu untuk pindah tanpa bantuan khusus ke negara-negara yang menawarkan kesempatan untuk bermigrasi secara tertib.
- b. Memberikan perhatian dengan melakukan perpindahan secara teratur bagi para pengungsi, orang-orang yang terlantar, dan individual lainnya yang memerlukan layanan migrasi internasional yang pengaturannya mungkin telah dibuat antara IOM dan negara yang bersangkutan, termasuk Negara tersebut mengusahakan untuk menerima mereka.
- c. Menyediakan layanan migrasi atas permintaan dan dalam persetujuan dengan negara yang bersangkutan seperti halnya rekrutmen, pemilihan,

¹⁸ Sejarah iom, dalam <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/lang/en>

memproses, pelatihan bahasa, aktivitas orientasi, pemeriksaan kesehatan, penempatan, aktivitas memfasilitasi suatu resepsi dan integrasi, layanan penasehat seputar migrasi dan bantuan-bantuan lainnya sebagaimana tujuan IOM.

- d. Menyediakan layanan serupa atas permintaan negara atau dalam kerjasama dengan organisasi-organisasi internasional lainnya untuk migrasi pemulangan secara sukarela dan repatriasi sukarela.
- e. Menyediakan wadah musyawarah bagi suatu negara dengan baik sebagaimana organisasi internasional lainnya untuk saling bertukar pandangan dan pengalaman, serta mempromosikan upaya kerjasama dan koordinasi dalam isu-isu seputar migrasi, termasuk di dalamnya mempelajari setiap isu tersebut untuk pengembangan solusi yang praktis.

Dalam menjalankan fungsinya, IOM akan bekerjasama penuh dengan organisasi-organisasi lainnya, baik itu yang bersifat *govermental* maupun *non-govermental*, yang berfokus pada bidang migrasi, pengungsi dan sumber daya manusia. Dalam kerjasama seperti ini diyakinkan akan menimbulkan rasa saling hormat menghormati antar organisasi tersebut.

IOM memiliki komitmen bahwa dengan pengaturan migrasi yang teratur dan manusiawi akan dapat memberikan keuntungan bagi masyarakat internasional. Sebagai organisasi terkemuka yang mengatur migrasi dunia, secara umum IOM bertugas dengan mitra kerjanya lainnya dalam hal:

- a. Membantu menghadapi setiap tantangan di dalam manajemen migrasi.
- b. Peningkatan pemahaman tentang isu-isu migrasi dunia.

- c. Mendorong perkembangan sosial dan ekonomi melalui migrasi.
- d. Menegakkan martabat dan kesejahteraan para migran.

Dalam mengatur migrasi dunia, IOM memiliki strategi fokus pada tugasnya.

Adapun strategi fokus tugas IOM adalah sebagai berikut :

- a. Memberikan perlindungan, jasa, serta biaya bagi orang-orang yang memerlukan bantuan migrasi internasional
- b. Meningkatkan pengaturan migrasi yang tertib dan manusiawi secara efektif sebagai penghormatan hak asasi manusia para migran sesuai dengan hukum internasional.
- c. Menawarkan penasehat ahli, penelitian, kerjasama teknis dan bantuan operasional kepada negara, organisasi antar pemerintah maupun nonpemerintah, dan pihak lain yang terkait dalam membangun kapasitas nasional dan fasilitas internasional, kerjasama regional serta bilateral yang terkait dengan masalah-masalah migrasi.
- d. Memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi dan sosial Negara melalui penelitian, dialog, desain sebagai implementasi dari *migration relatedprogramme* untuk memaksimalkan keuntungan dari arus migrasi.
- e. Mendukung negara, migran, dan masyarakat dalam mengatasi tantangan *irregular migration* (migrasi tidak teratur), melalui penelitian serta analisa akar penyebab permasalahan tersebut, berbagi informasi dan memberikan pelatihan-pelatihan yang terbaik, sebagaimana layaknya dalam fasilitas *development-focused solutions* (solusi pengembangan berfokus).

- f. Menjadi rujukan utama untuk informasi migrasi, penelitian, pelatihan, pengumpulan data, komabilitas serta tempat untuk saling berbagi.
- g. Mempromosikan, memfasilitasi, dan mendukung debat regional maupun global serta diskusi mengenai migrasi, termasuk dialog internasional mengenai migrasi sehingga dapat meningkatkan pemahaman, identifikasi, pengembangan kebijakan yang efektif dan memajukan kerjasama internasional melalui migrasi.
- h. Membantu negara-negara dalam memfasilitasi integritas migran di lingkungan baru mereka dan penyebarannya, termasuk menjadikan sebagai mitra pembangunan.
- i. Berpartisipasi dalam masalah kemanusiaan yang terkoordinasi dalam konteks aturan antar pemerintah dan untuk untuk memberikan layanan migrasi dalam situasi darurat atau pasca-krisis lain sesuai dan berkaitan dengan kebutuhan individu.
- j. Melaksanakan program pemulangan sukarela dan reintegrasi kepada pengungsi, orang-orang terlantar, migran dan individu lain yang membutuhkan jasa migrasi internasional. Selain itu juga bekerjasama dengan organisasi internasional lainnya yang relevan dengan mempertimbangkan kebutuhan dan keprihatinan masyarakat lokal.
- k. Membantu negara-negara dalam pengembangan dan pemberian berupa program, kajian serta pelatihan dalam hal pemberantasan penyelundupan migran dan perdagangan manusia, khususnya perempuan dan anak-anak, secara konsisten sesuai dengan hukum internasional.

1. Mendukung upaya negara-negara di bidang migrasi tenaga kerja, baik itu pergerakan migrasi yang bersifat sementara maupun migrasi yang sirkular.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, diperlukan dana yang cukup besar bagi IOM dalam mengatur migrasi dunia. Dana yang didapatkan berasal dari sumbangan sukarela, anggaran administrasi, dan kontribusi dari negara-negara anggota..

Organisasi Internasional untuk Migrasi (*The International Organization for Migration* - IOM) berupaya untuk menjamin penanganan migrasi secara tertib dan manusiawi, untuk memajukan kerjasama menyangkut permasalahan migrasi, untuk membantu pencarian solusi praktis terhadap permasalahan migrasi, dan memberikan bantuan kemanusiaan kepada para migran yang membutuhkan, termasuk para pengungsi dan pengungsi internal. Langkah-langkah untuk memerangi migrasi ilegal secara efektif menggabungkan penegakan hukum dengan pencegahan dan pendidikan, baik di dalam negara maupun secara internasional. Kerjasama internasional perlu mencakup tindakan-tindakan pengendalian, pelatihan, riset, informasi, dan serangkaian tindakan-tindakan preventif.

Direktorat Jenderal Imigrasi Republik Indonesia telah lama hanya memiliki kapasitas yang terbatas dalam menyelenggarakan pengawasan perbatasan secara memadai, dan telah berupaya keras untuk mengkoordinasikan usaha-usahanya dengan Kepolisian Republik Indonesia dalam memproses para migran ilegal. Kantor IOM di Indonesia bekerjasama secara erat dengan Pemerintah RI untuk mengembangkan koordinasi yang lebih baik dalam upaya-upaya untuk memerangi penyelundupan manusia serta penanganan migran ilegal.

Sejak Juli 2000, IOM Indonesia telah berhasil melaksanakan Perjanjian Kerjasama Regional (*Regional Cooperation Agreement - RCA*) – sebuah program yang diciptakan oleh Pemerintah Australia dan Indonesia dan IOM untuk memberikan perawatan dan pemeliharaan bagi migran ilegal yang terdampar. Proyek ini membantu Pemerintah RI dengan memberikan akomodasi, makanan, layanan kesehatan, konseling, dan opsi pemulangan secara sukarela kepada para migran yang tertangkap dalam perjalanan menuju Australia. Dalam kerangka kerja ini, pihak berwajib Indonesia bertanggung jawab menentukan maksud para migran yang ditangkap. Mereka yang diidentifikasi sedang melakukan transit melalui Indonesia dalam perjalanan mereka ke Australia kemudian dirujuk ke IOM untuk mendapatkan bantuan. Disamping memberikan bantuan materiil, IOM memberitahukan kepada para migran mengenai hak-hak mereka untuk menuntut suaka dan merujuk mereka yang ingin mendaftarkan permohonan tersebut kepada UNHCR. IOM akan terus memberikan layanan perawatan dan pemeliharaan kepada para migran sementara mereka dievaluasi oleh UNHCR untuk status pengungsi.

a. Pemenuhan segala kebutuhan dasar pengungsi dan pencari suaka di dalam rudenim oleh IOM.

IOM adalah organisasi antar pemerintah yang didirikan pada tahun 1951. IOM berkomitmen untuk membantu untuk menangani migrasi secara tertib dan manusiawi, memajukan kerjasama internasional di bidang imigrasi menyediakan bantuan kemanusiaan bagi migran yang membutuhkan. IOM membantu pemerintah dalam menangani imigran yang ada di wilayah Indonesia dengan 2 cara.

1. Ketika tertangkap yang berwenang memberi tahu pihak IOM, lalu mengirimkannya suatu tim untuk melakukan suatu pemeriksaan kesehatan, mencari tempat tinggal dan mengatur makanan mereka.
2. IOM menjelaskan tentang keadaan mereka dan membantu mengarahkan mereka dalam hal pilihan, termasuk juga permohonan untuk status sebagai pengungsi. Jika mereka memilih status ini, maka dibuatkan referensi kepada UNHCR bila mereka memilih dipulangkan secara sukarela, IOM akan segera mengurus segala keperluan pemulangan, termasuk *travel document, ticket* dan lainnya.

C. Gambaran umum

Kondisi pengungsi di Makassar

Makassar adalah sebuah kota madya sekaligus ibukota provinsi Sulawesi Selatan. Secara geografis Makassar terletak antara 119 derajat bujur timur dan 5,8 derajat lintang selatan. Wilayah kota Makassar berbatasan dengan selat Makassar di sebelah barat, kabupaten kepulauan Pangkajene di sebelah utara, kabupaten Maros di sebelah timur dan kabupaten Gowa di sebelah selatan. Kota Makassar memiliki luas wilayah 175,77 km² dan terbagi menjadi empat belas kecamatan.

Hampir 20% pencari suaka dan pengungsi (WNA) berada di kota Makassar, dari 13.110 jumlah pengungsi di seluruh Indonesia, 2.133 diantaranya berada di kota Makassar. Motivasi sebagian para irregular imigran ini untuk ditempatkan di Makassar umumnya mereka ingin secepatnya dikirim ke Negara ketiga. Para imigran ini datang, sebagian menumpang kapal maupun pesawat terbang. Para pengungsi yang ada di Makassar ada yang berkebangsaan: Afghanistan, Myanmar, Somalia,

Iran, Sudan, Irak, Pakistan, Ethiopia, Srilanka, Palestina, Eritrea, Yaman, Syria, dan Mesir. Mayoritasnya adalah Afghanistan sebanyak 1.262 orang.¹⁹

Salah satu yang menjadi masalah dan tantangan terbesar adalah daya tampung Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) dan SDM. Kondisi para pengungsi dan pencari suaka di rumah-rumah detensi juga menjadi perhatian tersendiri, terutama terkait pada jumlah penghuni rumah detensi yang melebihi kapasitas, pengungsi dan pencari suaka yang rentan atau dengan kebutuhan khusus, serta akses untuk memperoleh bantuan legal. Terdapat 11 rumah detensi imigrasi utama di seluruh Indonesia dimana semuanya beroperasi tanpa memiliki standar peraturan atau prosedur.

Di beberapa Rudenim di Makassar ditemukan bahwa tempat yang dihuni pengungsi yang kapasitasnya seharusnya hanya ditempati 81 orang dipaksakan ditempati oleh 217 orang (*over capacity*). Sebagian pengungsi menempati tenda-tenda darurat di halaman Rudenim, ada juga pengungsi yang berada di kantor imigrasi 20 orang, di temporary shelter 1050 orang, dan community houses 845 orang.

Fenomena masuknya imigran ilegal di Makassar adalah dampak dari migrasi internasional yang disebabkan oleh faktor pendorong dari negara asal dan faktor penarik dari negara tujuan. Faktor pendorong atau *push factor* seperti perang, diskriminasi, maupun bencana alam kemudian menyebabkan banyaknya warga negara yang secara terpaksa meninggalkan negara asalnya untuk mendapatkan kehidupan yang lebih aman dan stabil di negara lain. Demikian halnya dengan faktor penarik dari negara tujuan atau *pull factor* yang kemudian memunculkan keinginan

¹⁹ Ribuan imigran ilegal masuk sulsel, dalam <http://rakyatsulawesi.com/tahun-215-ribuan-imigran-ilegal-masuk-sulsel/>

warga suatu negara untuk menuju negara tujuan yang relatif lebih maju dan berkembang demi mendapatkan jaminan keselamatan dan kesejahteraan hidup yang lebih baik.

Salah satu negara tujuan untuk melakukan migrasi internasional, baik yang disebabkan oleh *push factor* maupun *pull factor* adalah Australia. Australia merupakan negara yang banyak dijadikan negara tujuan oleh para imigran internasional dari berbagai negara.²⁰ Membeludaknya jumlah manusia yang ingin masuk ke Australia, karena Australia adalah salah satu negara yang menandatangani Konvensi Pengungsi Tahun 1951 yang mewajibkan negara tersebut untuk menerima para pengungsi pencari suaka yang menyangkut kemanusiaan.

Dampak dari sulitnya untuk masuk ke Australia secara resmi memunculkan praktik penyimpangan, yaitu melakukan aksi untuk memindahkan manusia ke Australia secara ilegal karena batasan dan ketidakmampuan dari para imigran dalam memenuhi syarat sebagai imigran resmi. Banyaknya usaha yang dilakukan oleh para imigran pencari suaka maupun oknum yang mengambil keuntungan secara ekonomi (*smuggler*) untuk dapat masuk atau memasukkan manusia secara ilegal ke Australia.

Salah satu cara adalah melalui jalur laut dengan menggunakan perahu. Para imigran yang datang dengan menggunakan perahu kemudian disebut *boat people* atau manusia perahu. Terminologi *boat people* sebenarnya merujuk kepada pencari suaka

²⁰ Lucky Karim, "Ketika Makassar Jadi Tujuan Pencari Suaka", Tribun Timur, 26 Januari, 2015, dalam <http://makassar.tribunnews.com/2015/01/26/ketika-makassar-jadi-tujuan-pencari-suaka>

atau *asylum seeker* yang datang menggunakan perahu dengan tujuan memperoleh suaka di Australia.

Untuk menuju ke Australia dengan menggunakan perahu (secara ilegal), jalur yang dianggap relatif aman untuk pelayaran adalah melalui wilayah perairan Indonesia. Indonesia kerap disebut sebagai negara transit bagi imigran ilegal yang berniat masuk ke Australia. Wilayah perairan Indonesia yang luas memungkinkan imigran ilegal diselundupkan. Motif para imigran beragam mulai dari menyelamatkan diri, mencari suaka atau mencari penghidupan yang lebih baik. Dalam perkembangannya, para imigran yang dibantu oleh *smuggler* melihat celah dari peraturan migrasi internasional.

Modus operandi dari mereka untuk masuk ke wilayah Indonesia sangat beragam berawal dari Malaysia sebagai negara tetangga kita. Pada waktu lalu Pemerintah Malaysia memberi kebijakan bebas visa kepada warga negara dari beberapa negara Islam seperti Iran, Irak, Aghanistan, dan memberikan visa saat kedatangan kepada warga negara beberapa negara tertentu seperti Srilanka. Peluang tersebut digunakan oleh para imigran yang berasal dari negara konflik untuk masuk ke Malaysia secara sah dan akhirnya mereka mendapatkan status dari *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR) sebagai pencari suaka (*asylum seeker*) dan selanjutnya menjadi pengungsi (*refugee*) di negara tersebut.

Sambil menunggu waktu penempatan (*resettlement*) ke negara ketiga yang tidak kunjung terealisasi, banyak di antara imigran tersebut bekerja secara ilegal di Malaysia. Pemerintah Malaysia membuat tindakan yang keras terhadap mereka baik yang sudah memiliki status pengungsi maupun yang belum memiliki status. Mereka

yang bekerja secara ilegal, jika tertangkap akan di jebloskan penjara. Hal inilah yang membuat para imigran ilegal berstatus pencari suaka dan pengungsi tersebut bergerak mencari tempat transit (*Secondary Movement*) secara ilegal ke wilayah Indonesia dengan bantuan para penyelundup manusia (*smuggler*).

Modus terakhir yang dilakukan oleh mereka terutama yang berkebangsaan Iran adalah menggunakan fasilitas kemudahan *Visa on Arrival* Pemerintah Indonesia melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) di bandara internasional. Ini terbukti dengan banyaknya kasus penangkapan imigran ilegal berwarga negara Iran pemegang VOA yang tertangkap sedang berusaha melakukan ilegal *exit* ke Australia. Indonesia merupakan salah satu negara yang harus berhadapan dengan permasalahan orang asing pencari suaka dan pengungsi yang masuk dan tinggal di wilayah Indonesia. Meski bukan negara tujuan, dengan konsekuensi letak geografis, negara Indonesia merupakan tempat persinggahan terakhir dari gelombang pencari suaka dan pengungsi untuk ke negara tujuan yaitu Australia.

Sampai saat ini, Indonesia bukanlah negara yang meratifikasi Konvensi tentang Status Pengungsi, 28 Juli 1951 (selanjutnya disebut Konvensi 1951) beserta Protokolnya 31 Januari 1967. Konsekuensi logis dan yuridisnya, Indonesia tidak dibebani tanggung jawab apapun terhadap keberadaan para pencari suaka dan pengungsi, namun demikian harus kita sadari semua bahwa di dalam masyarakat internasional dan pergaulan internasional dimana negara Indonesia berada di dalamnya, ada kaidah-kaidah atau norma-norma internasional baik tertulis maupun tidak tertulis yang harus kita taati. Bahwa walaupun bukan negara penandatangan secara *de facto*, Indonesia masih harus tunduk kepada norma kaidah yang ada di dalam konvensi

tersebut, kita harus ingat bahwa Pemerintah kita telah meratifikasi UU No. 39 tentang Hak Asasi Manusia dimana di dalamnya juga mengatur tentang hak-hak seorang pencari suaka dan pengungsi.

Oleh sebab itu, Indonesia sebagai negara yang terkena dampak dari arus manusia (pergerakan manusia) secara ilegal, tidak mudah melakukan tindakan lewat kebijakan nasional secara sepihak untuk diterapkan seperti yang diatur dalam pasal 8 ayat 1 UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian yang mewajibkan setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia harus memiliki dokumen perjalanan yang sah dan masih berlaku. Pada sisi lain, Indonesia dalam tata pergaulan internasional harus memperhatikan konvensi internasional yang melindungi mereka.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

A.1 Dalam menangani pengungsi di Makassar, IOM bekerjasama dengan UNHCR atas permintaan Dirjen Keimigrasian Indonesia dalam hal memproses status para imigran gelap yang berada di wilayah Indonesia. IOM memberikan bantuan berupa makanan, pakaian, dan bantuan lainnya kepada para migran yang sedang dalam proses pemeriksaan sedangkan bagi imigran yang meminta suaka akan dirujuk ke UNHCR. Apabila permohonan suaka mereka diterima oleh UNHCR, maka UNHCR memberikan status pengungsi dan mencari negara ketiga bagi mereka. Dalam penanganan pengungsi Di Makassar terlihat bahwa setiap elemen baik IOM dan UNHCR saling bersinergi kuat dalam menciptakan iklim penanganan pengungsi yang baik dan maksimal, hal ini bisa dilihat dari kordinasi semua pihak mulai dari proses pemeriksaan dan pendetensian yang dilakukan oleh Imigrasi, kemudian proses penampungan dan penyediaan logistik bagi pengungsi yang disediakan oleh IOM, dan sampai pada tahap penentuan status pengungsi oleh UNHCR dengan mencari solusi jangka panjang kepada pengungsi apakah pengungsi tersebut akan ditempatkan ke Negara ketiga, dipulangkan dengan sukarela ke Negara asalnya, ataupun melakukan integrasi lokal.

A.2 Kerjasama yang dilakukan Pemerintah Indonesia dengan lembaga-Lembaga Internasional seperti UNHCR dan IOM dinilai mampu mengatasi persoalan pengungsi yang terus berdatangan. Walaupun dalam prakteknya sering kali terdapat permasalahan dengan Imigrasi dikarenakan tidak ada aturan hukum di Indonesia atau wewenang Indonesia untuk menetapkan status pengungsi terhadap mereka yang datang tanpa memiliki surat atau dokumen yang lengkap. Kendala yang juga sering dihadapi adalah apabila ada pengungsi yang menolak untuk dipulangkan sukarela ke Negara asalnya setelah permohonannya ditolak, hal ini tentu menjadi beban bagi IOM maupun pemerintah Indonesia. Pengiriman atau penempatan pengungsi ke Negara ketiga yang memakan waktu yang lama juga menjadi kendala, karena seringkali para pengungsi harus menunggu dua atau tiga tahun sebelum diberangkatkan. Sehingga dalam masa menunggu tersebut seringkali muncul kerawanan-kerawanan dalam sisi sosial, keamanan dan ketertiban.

Saran

1. Diperlukan adanya payung hukum pemerintah Indonesia yang jelas dalam menangani masalah pengungsi berupa Peraturan Pemerintah agar penanganan pengungsi dapat dilakukan lebih baik. Karena selama ini pelaksanaan pengungsi hanya dilaksanakan oleh masing-masing instansi dan berdasarkan pada undang-undangnya masing-masing sehingga diharapkan pemerintah Indonesia dapat mengeluarkan peraturan pemerintah yang dapat menjadi payung hukum untuk menangani masalah pengungsi secara bersama-sama dan satu kesatuan pelaksanaannya.
2. Peningkatan Efisiensi kerja dari semua pihak yang berkaitan dengan penanganan para pengungsi. Seperti UNHCR, IOM, imigrasi yang selama ini sudah berjalan dengan baik, perlu lebih ditingkatkan lagi dalam hal pengamanan di perbatasan, tindak lanjut terhadap imigran yang ditemukan, pemenuhan kebutuhan dan penentuan status pengungsi yang bisa dilakukan dengan cepat, supaya pengungsi bisa secepatnya mendapatkan statusnya dan dapat segera dikirim ke Negara ketiga.